

# Вопросы международного права и сравнительного правоведения

Научная специальность

12.00.10 «Международное право; Европейское право»

12.00.06 «Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право»

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2020.4.108>

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКО-МОНГОЛЬСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ЭКОСИСТЕМ\*

© Колобов Р. Ю. \*, Дицевич Я. Б. \*\*, 2020

\* Иркутский государственный университет, г. Иркутск, Россия

Восточно-Сибирский филиал Российского государственного университета правосудия, г. Иркутск, Россия

\*\* Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, г. Иркутск, Россия

Рассмотрены основные аспекты организации и развития сотрудничества России и Монголии в сфере сохранения трансграничных экологических систем, на примере экосистемы оз. Байкал. С учетом особой значимости деятельности по обеспечению охраны вод р. Селенги, являющейся главным притоком Байкала и оказывающей существенное влияние на состояние самого крупного пресноводного озера планеты, проанализировано состояние и освещены некоторые проблемы правового регулирования вопросов российско-монгольского природоохранного сотрудничества. Посредством анализа потенциала действия норм международно-правовых документов (как ратифицированных Россией и Монголией, так и не вошедших до настоящего времени в число признанных указанными государствами в качестве обязательных) сформулированы предложения о первоочередных мерах по совершенствованию правового регулирования в сфере организации взаимодействия России и Монголии по экологическим вопросам. Обращено внимание на не используемый в настоящее время в охране оз. Байкал либо используемый не в полной мере потенциал конвенций по охране трансграничных водотоков и международных озер; об охране всемирного культурного и природного наследия; об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и некоторых иных нормативных документов международного уровня.

*Ключевые слова:* международно-правовая охрана окружающей среды, оз. Байкал, российско-монгольское сотрудничество, р. Селенга, экологическая политика России и Монголии.

Человечество веками шло к пониманию необходимости охраны природы и недопустимости бесконтрольного и безграничного природопользования. Современные государства стараются в меру политических, экономических и социальных возможностей реализовывать политику по охране окружающей среды. Появление национальных государств и оформление принципа их суверенного равенства обусловило ограничение действия природоохранных режимов государственными границами. Поэтому сегодня эффективность природоохранной политики зависит, во многом, от согласованных действий участников международного сообщества. В особенности такое сотрудничество необходимо для обеспечения устойчивости трансграничных экологических систем. Особое измерение эти проблемы приобретают в случаях, когда речь заходит об охра-

не уникальных природных объектов мирового значения. Предметом настоящей статьи является оценка потенциала сотрудничества России и Монголии по природоохранным вопросам на примере охраны экосистемы оз. Байкал. Состояние озера в значительной степени предопределяется состоянием его главного притока – р. Селенги (и, соответственно, ее притоков). Селенга же протекает по территории и России, и Монголии, и по этой причине согласованные действия по реализации природоохранных мероприятий являются условием устойчивого развития байкальской экосистемы. Проблемы охраны экосистемы Байкала в широком смысле не исчерпываются лишь гидрологическими вопросами.

Внимания требуют и проблемы сохранения биологического разнообразия, достаточно подробно разработанные в международно-правовом нормативном материале. Наличествующие в пределах байкальской экосистемы предпосылки климатического, географического и иного ха-

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00618 А.

рактера обусловили богатство представленного на данной территории растительного и животного мира, что, в свою очередь, оказывает определенное влияние на формирование и сохранение биоразнообразия в масштабах планеты<sup>1</sup>.

В этой связи значимость таких международных документов, как, например, Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г.<sup>2</sup> (нормами которой, в частности, закреплены определения основных понятий в области деятельности по сохранению биоразнообразия, основные принципы сохранения биологических ресурсов и среды их обитания, а также перечень общих и специальных мер осуществления данной деятельности, чем положено начало широкому распространению идей сохранения и восстановления биологических ресурсов в планетарном масштабе), для регулирования деятельности по сохранению байкальской экосистемы сложно переоценить.

При этом Российская Федерация и Монголия в лице органов власти и общественных организаций являются активными участниками международных отношений, складывающихся в сфере деятельности по сохранению биоразнообразия в рамках различных международных экологических программ [6], актуальность реализации которых в настоящее время повышается в свете декларируемого главами государств усиления взаимодействия в формате Россия – Монголия [4].

Центральное значение в сотрудничестве двух указанных стран в области охраны трансграничных вод имеют несколько двусторонних соглашений. В октябре 2020 г. в России вступил в действие федеральный закон<sup>3</sup>, ратифицировавший подписанный в июле 2020 г. главами государств Договор о дружественных отношениях и всеобъемлющем стратегическом партнерстве между Российской Федерацией и Монголией, по оценке руководства Российского государства, выводящий двусторонние отношения (включая сферу устойчивого социально-экономического развития и охраны окружающей среды) на качественно новый уровень.

В свою очередь, нормы Соглашения России и Монголии по охране и использованию транс-

граничных вод<sup>4</sup> (далее также – Соглашение о трансграничных водах), а также Соглашения о сотрудничестве в области охраны окружающей среды (далее – Соглашение о сотрудничестве)<sup>5</sup>, заключенных в середине 1990-х гг., содержат специализированные эколого-правовые нормы, направленные на регулирование вопросов взаимодействия двух стран в природоохранной сфере.

В соответствии с целью исследования в статье будет, во-первых, представлена общая характеристика действующих для обеих стран международных договоров в области охраны окружающей среды и их роли в охране байкальской экосистемы. Во-вторых, проанализированы регулятивные возможности документов международного характера, в которых участвует либо Российская Федерация, либо Монголия. И в-третьих, спрогнозированы положительные последствия от участия в некоторых природоохранных договорах, в которых на текущий момент не участвует ни Российская Федерация, ни Монголия. Нормативные решения этих международных договоров будут спроецированы на Соглашение о трансграничных водах и Соглашение о сотрудничестве с целью их совершенствования.

1. Общая международно-правовая база России и Монголии по природоохранным и смежным вопросам достаточно обширна. В центре этого сотрудничества находится вопрос о трансграничных водотоках, и, как следствие, об экосистеме оз. Байкал.

Рассматривая сотрудничество двух государств через призму необходимости охраны оз. Байкал как всемирного достояния, необходимо, прежде всего, обратиться к режиму объекта всемирного наследия, установленному одноименной конвенцией<sup>6</sup>. Обе страны являются сторонами этого международного договора, и необходимо отметить, что его нормы не раз помогали решать природоохранные задачи на Байкальской природной территории и сподвигать стороны к плодотворному сотрудничеству. Основной акцент во внимании органов Конвенции по охране всемирного наследия в части совместных действий России и Монголии касается планов строительства гидротехнических сооружений на р. Селенге. Не секрет, что на начальных этапах разработки таких планов между двумя странами наблюдались разногла-

<sup>1</sup> Так, если средний общероссийский показатель количества представленных в том или ином субъекте Российской Федерации видов животных составляет 50–60 видов птиц и млекопитающих, то в байкальском регионе данный показатель ощутимо выше [9].

<sup>2</sup> Конвенция о биологическом разнообразии (заключена в г. Рио-де-Жанейро 05.06.1992) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 19. Ст. 2254.

<sup>3</sup> О ратификации Договора о дружественных отношениях и всеобъемлющем стратегическом партнерстве между Российской Федерацией и Монголией : федер. закон от 13 июля 2020 г. № 198-ФЗ // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

<sup>4</sup> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии по охране и использованию трансграничных вод от 11 февраля 1995 г. // Бюллетень международных договоров. 2017. № 1. С. 32–35.

<sup>5</sup> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 15 февраля 1994 г. // Бюллетень международных договоров. 1994. № 9. С. 49–52.

<sup>6</sup> Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия от 16 ноября 1972 г. // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIV. С. 496–506.

сия по поводу оценки возможных последствий строительства гидротехнических сооружений, прежде всего, для экосистемы оз. Байкал. Связанность двух стран международными обязательствами по сохранению объектов всемирного наследия оказывала конструктивное воздействие на процедуры принятия решений.

В 2015 г. Монголия по просьбе Комитета всемирного наследия приняла мониторинговую миссию Международного союза охраны природы (МСОП), а начиная с тридцать девятой Сессии Комитет рекомендует России и Монголии разработать совместную стратегическую экологическую оценку любых проектов водопользования, которые могут оказывать влияние на состояние оз. Байкал. Более того, решение монгольской стороны о проведении региональной экологической оценки было принято после вмешательства Инспекционной комиссии Всемирного банка, указавшей на необходимость учета влияния на объект всемирного наследия «оз. Байкал».

Указанные обстоятельства позволяют говорить о высоком позитивном потенциале норм Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия в целях плодотворного эколого-экономического сотрудничества России и Монголии [3]. Реализация некоторых рекомендаций Комитета всемирного наследия возможна посредством использования положительного опыта других международных договоров, речь о которых пойдет далее в настоящей статье.

Следующий многосторонний международный договор, связывающий взаимными обязательствами в том числе Россию и Монголию, – Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц (далее – Рамсарская конвенция)<sup>1</sup>.

Россия является стороной этого соглашения как государство – продолжатель СССР (с 1977 г.), с тридцатью пятью угодьями, включенными в Рамсарский список, Монголия с 1998 г. с одиннадцатью участками международного значения. В контексте трансграничного сотрудничества двух стран Рамсарская конвенция имеет чрезвычайно важное значение, поскольку обеспечивает специальный международно-правовой режим охраны уникальной экосистемы дельты р. Селенги, являющейся «фильтром» воды, поступающей в Байкал. Конвенция как ввела общую обязанность способствовать охране водно-болотных объектов, включенных в

Список, а также, насколько это возможно, содействовать разумному использованию водно-болотных угодий, так и позволила разработать огромный массив детализированных правил, касающихся самых различных аспектов охраны и использования водно-болотных угодий.

Во внутреннем праве Рамсарский статус предопределяет реализацию и внедрение достаточно жесткого режима государственного природного заказника, обеспечивающего сохранение дельты Селенги.

2. В числе международных договоров, участницей которых является лишь Российская Федерация, следует отметить Конвенцию по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (далее – Конвенция о трансграничных водотоках). Изначально Конвенция рассматривалась как инструмент, предназначенный для стран и организаций экономической интеграции, расположенных в регионе ЕЭК (п. 2 ст. 25). В марте 2016 г. вступили в силу поправки, «открывающие» Конвенцию для стран, не входящих в регион ЕЭК. В соответствии с решением VI/3 Совещания сторон Конвенции, любая просьба о присоединении к Конвенции со стороны любого члена ООН, не являющегося членом ЕЭК, приветствуется и одобряется Совещанием сторон.

В составе нормативного механизма, создаваемого системой Конвенции о трансграничных водотоках, можно выделить права и обязанности, закрепленные в самой Конвенции (они, в свою очередь, делятся на общие и распространяющиеся на прибрежные государства), а также положения «мягкого права» – юридически необязательных документов, принимаемых под эгидой органов Конвенции о трансграничных водотоках.

Обязанности общего характера в определенной части корреспондируют положениям Соглашения о трансграничных водах. Центральное значение среди них имеет правило п. 1 ст. 2, закрепляющее общую обязанность государств предпринимать необходимые меры для предотвращения, ограничения и сокращения любого трансграничного воздействия. Руководство по внедрению Конвенции по трансграничным водам подчеркивает, что такая обязанность должна пониматься как обязанность «должной осмотрительности»<sup>2</sup>. Это означает, что государство, с территории которого осуществляется трансграничное воздействие, не несет ответственности, если докажет, что предприняло все соответствующие меры для предотвращения такого

<sup>1</sup> Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц, 2 февраля 1971 г. Рамсар // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. 33. М., 1979. С. 462–466.

<sup>2</sup> Руководство по внедрению Конвенции по трансграничным водам. URL: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/WAT\\_Guide\\_to\\_implementing\\_Convention/ECE\\_Water\\_Guide\\_Rus\\_WEB.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/WAT_Guide_to_implementing_Convention/ECE_Water_Guide_Rus_WEB.pdf) (дата обращения: 20.09.2020)

воздействия. Схожее положение содержится и в Соглашении по трансграничным водам (ст. 4). В обоих документах получают закрепление и такие направления сотрудничества, как экологический мониторинг, совместные научные исследования, обмен информацией.

Обязанности прибрежных государств, предусматриваемые Конвенцией о трансграничных водотоках, отличаются значительным количеством, а также их детализацией в юридически необязательных актах, принимаемых под эгидой этого международного договора. Девятая статья Конвенции является смысловым стержнем системы специальных обязательств прибрежных стран. Первое важнейшее правило, закрепляемое в этом отношении Конвенцией, касается необходимости создания совместных органов. Соглашение о трансграничных водах предусматривает назначение уполномоченных в целях выполнения Соглашения. Представляется, что некоторые разработки органов Конвенции о трансграничных водотоках могут быть использованы для повышения эффективности института уполномоченных правительств России и Монголии.

Так, обращает на себя внимание положение п. 6 ст. 2 Конвенции о трансграничных водотоках, определяющее объем сотрудничества. Руководство по внедрению Конвенции по трансграничным водотокам, поясняя указанное положение Конвенции, отмечает, что «трансграничные воды не должны ограничиваться водным объектом (таким как, например, река, озеро, водоносный горизонт), а должны покрывать водосбор упомянутого водного объекта (п. 74)<sup>1</sup>. Определение объема сотрудничества в Соглашении о трансграничных водах представляется более узким: реки, ручьи, озера и другие поверхностные водные объекты, а также месторождения подземных вод, по которым проходит или которые пересекает государственная граница (ст. 1). Конвенционное решение представляется в большей степени отвечающим экосистемному подходу.

На седьмой сессии Сопредседания сторон Конвенции были утверждены «Принципы эффективной деятельности совместных органов по трансграничному водному сотрудничеству в рамках Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер» (далее – Принципы)<sup>2</sup>. Значительная часть рекомендаций, высказанных в этом документе, уже успешно реализуется (например, в части регулярности работы совместного органа, при-

нятия мер по развитию институтов экологического мониторинга, контроля и аудита и др. [7]), но вместе с тем некоторые из них могли бы усилить эффективность работы института уполномоченных.

Так, в Принципах отмечается необходимость создания механизма подотчетности совместного органа. Публичные подробные отчеты о деятельности уполномоченных, в особенности в части решений, принимаемых на их совещаниях, будут содействовать и повышению качества работы этого органа, и удовлетворению интереса общественности в получении экологической информации. Последний аспект также получает раскрытие в Принципах. Авторы документа специально отметили ключевое значение механизмов обеспечения участия общественности в деятельности совместного органа.

Привлечение общественности к участию в деятельности совместных органов стало предметом отдельных рекомендаций в рамках системы Конвенции о трансграничных водотоках. Этот документ был подготовлен в 2000 г. группой приглашенных экспертов<sup>3</sup>. Применительно к работе совместных органов по управлению трансграничными водотоками, рекомендации указывают на необходимость содействия участию общественности в процессах принятия решения на всех уровнях (с. 27). Такое участие может выражаться в предоставлении статуса наблюдателя неправительственным организациям как в Сопредседании сторон, так и в специализированных экспертных органах. Отбор и условия участия некоммерческих организаций должны основываться на прозрачных, разумных и ясных критериях.

Мы полагаем, что установление четкой процедуры привлечения общественности к работе уполномоченных усилит доверие к этому институту и будет способствовать повышению качества принимаемых решений.

К рассматриваемому блоку вопросов относится и информационная открытость деятельности уполномоченных. В рекомендациях (с. 25), указывается, что совместные органы должны обеспечивать доступ к документам о своей деятельности, в частности о планируемой повестке встреч, протоколам таких встреч, проектам соглашений, протоколам и другим документам. В отношении деятельности уполномоченных раскрытие такой информации происходит, как правило, в форме информационных сообщений пресс-службы Минприроды, формат которых не предполагает предоставления

<sup>1</sup> Руководство по внедрению Конвенции по трансграничным водам. URL: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/WAT\\_Guide\\_to\\_implementing\\_Convention/ECE\\_Water\\_Guide\\_Rus\\_WEB.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/WAT_Guide_to_implementing_Convention/ECE_Water_Guide_Rus_WEB.pdf) (дата обращения: 20.09.2020)

<sup>2</sup> URL: [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/WAT\\_Joint\\_Bodies/ECE\\_MP.WAT\\_50\\_Joint\\_bodies\\_2018\\_RUS.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/WAT_Joint_Bodies/ECE_MP.WAT_50_Joint_bodies_2018_RUS.pdf) (дата обращения: 20.09.2020).

<sup>3</sup> Water management: Guidance in public participation and compliance with agreements. URL: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/documents/guidance.pdf> (дата обращения: 20.09.2020).



широкому кругу общественности возможности ознакомления со сведениями о ходе указанных встреч, включающими перечень принимаемых в ходе Сопредседания уполномоченных документов и их содержание (не говоря о возможности представления замечаний на проекты указанных документов). Более подробно об этой проблеме еще будет сказано в настоящей статье применительно к возможностям использования потенциала Конвенции О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды 1998 г. (далее – Орхусская конвенция)<sup>1</sup>.

3. Ни Российская Федерация, ни Монголия не участвуют в Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте<sup>2</sup> (далее – Конвенция Эспо). Мы полагаем, что как конкретные правила, содержащиеся в этом договоре, так и его идеология могут способствовать решению ряда острых вопросов в двусторонних отношениях.

Практика взаимодействия с монгольской стороной по вопросам реализации проектов строительства гидротехнических сооружений на Селенге показала, что взаимодействие с общественностью и органами государственной власти России было обеспечено лишь после вмешательства в эти процессы Инспекционной комиссии Всемирного банка, финансировавшего разработку проектной документации. Достаточно строгие внутренние документы структур Всемирного банка в части экологической оценки помогли в определенной степени учесть интересы Российской Федерации. Например, в 2017 г. монгольской стороной на территории Байкальского региона было организовано проведение общественных слушаний в отношении планируемого строительства ГЭС в Монголии на реках Орхон и Шурэн [5] (в ходе которых подавляющее большинство участников из числа местного населения высказалось категорически против реализации указанных проектов) [8].

Однако на сегодняшний момент проект МИНИС, в рамках которого организации группы Всемирного банка осуществляли финансирование проектных работ в Монголии, завершен.

<sup>1</sup> Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решения и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды от 25 июня 1998 г. // КонсультантПлюс : справочная правовая система. К сожалению, для России и Монголии данная конвенция до настоящего времени не ратифицирована. В России конвенция официально не публиковалась, ее текст доступен также на сайте ЕЭК ООН по адресу: <https://www.unece.org/env/pp/welcome.html> (дата обращения: 20.09.2020).

<sup>2</sup> Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте от 25 февр. 1991 г. // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Официально документ не публиковался, текст доступен также в сети Интернет на сайте ЕЭК ООН по адресу: <https://www.unece.org/env/eia/eia.html> (дата обращения: 29.08.2020).

Это означает, что нормативная база Всемирного банка к этим вопросам больше неприменима и сторонам необходимо выстраивать новые подходы в нормативном регулировании двусторонних отношений по вопросам трансграничного влияния на окружающую среду.

Серьезной проблемой, проявившей себя на начальном этапе взаимодействия России с монгольской стороной по вопросу строительства гидротехнических сооружений на р. Селенге и ее притоках, являлось крайне ограниченное сотрудничество и вовлеченность российских экспертов и общественности в оценку этих проектов. Участие России и Монголии в Конвенции Эспо позволит в том числе решать вопрос о порядке уведомления о планируемой деятельности. Положения данного международного документа требуют, чтобы в отношении планируемого вида деятельности, который может оказывать значительное вредное трансграничное воздействие, осуществлялось уведомление с целью возможного инициирования процедур, закрепленных в Конвенции. Первое добавление к Конвенции Эспо закрепляет в п. 11, что к таким видам деятельности относится возведение крупных плотин и водохранилищ, что соответствует текущей природоохранной повестке дня. При этом нельзя не отметить, что развивающаяся монгольская экономика в меньшей степени, чем российская, будет постоянно сталкиваться с необходимостью поиска компромисса между показателями промышленного роста и охраны природы. Уже сейчас исследования экспертов в области естественных наук называют в качестве одной из причин загрязнения Селенги сбросы загрязняющих веществ, образующихся в результате деятельности монгольских предприятий<sup>3</sup>. Первое добавление к Конвенции Эспо закрепляет в качестве видов деятельности, влекущих значительное трансграничное воздействие, химические комбинаты, нефте- и газопроводы с трубами большого диаметра, производство целлюлозы и бумаги с получением в день 200 или более метрических тонн продукции, крупномасштабную добычу, извлечение и обогащение на месте металлических руд и др. Поэтому процедуры и общая идеология рассматриваемой Конвенции могут быть использованы и при решении иных природоохранных задач. Закрепляя оценочное понятие значительности вредного трансграничного воздействия, Конвенция Эспо содержит механизм разрешения споров относительно наличия такой значительности.

<sup>3</sup> В ходе исследований учеными Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова установлено, что бассейн р. Селенги в монгольской части бассейна в большей степени загрязняет горно-обогатительный комбинат «Эрдэнэт» – одно из крупнейших в Азии предприятий по добыче и обогащению меди и молибдена [10].

При наличии такого разногласия государство, полагающее, что оно будет затронуто такой деятельностью, может инициировать рассмотрение этого вопроса комиссией в соответствии с положениями добавления 4.

Сама процедура уведомления также детально урегулирована как Конвенцией, так и принятым в ее развитие Руководством по уведомлению согласно Конвенции Эспо<sup>1</sup>. В контексте прогнозируемой двусторонней повестки по вопросам влияния экономического развития двух стран на состояние окружающей среды, включая трансграничные водные объекты, наличие процедур такого уведомления является крайне желательным.

Еще одним важным положением Конвенции Эспо, полезным для развития сотрудничества в области предотвращения трансграничного экологического вреда, являются нормы ст. 8, развиваемые в Добавлении 6 к Конвенции и Руководству по международному сотрудничеству.

Механизм Конвенции Эспо поощряет государства, в частности, разрабатывать организационные и административные договоренности на принципах взаимности и эквивалентности; согласовывать политику и меры в области охраны окружающей среды; совместно проводить оценку воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС) и реализовывать другие направления сотрудничества. Существенным потенциалом в этой сфере обладает использование Руководства по субрегиональному сотрудничеству, принятого на третьем Совещании сторон. Последнее содержит весьма ценные рекомендации к оформлению двустороннего сотрудничества по вопросу проведения трансграничной ОВОС.

Планирование природоохранной деятельности является значимым элементом механизма охраны окружающей среды. Соответственно, долгосрочное экологическое планирование (как одна из основополагающих функций государственного экологического управления, неотъемлемой составляющей которой является деятельность по разработке и реализации экологических планов и экологических программ) [1, с. 377] играет важную роль в реализации природоохранных задач и социально-экономическом развитии поселений на Байкальской природной территории. Жители России в целом, местное население, органы власти разных уровней вправе знать о планируемых крупных проектах развития промышленного производства, планах размещения особо охраняемых природных территорий, пределах расширения границ поселений и многих других важнейших

вопросах взаимодействия человека и природы в рамках байкальской экосистемы.

В этой связи представляется необходимым выполнение требований ст. 16 Федерального закона «Об охране озера Байкал» об утверждении комплексных схем охраны и использования природных ресурсов Байкальской природной территории (в первую очередь ее Центральной экологической зоны), являющихся «основой осуществления хозяйственной и иной деятельности по охране окружающей среды»<sup>2</sup> на рассматриваемой территории.

Данный документ, в свою очередь, может являться предметом стратегической экологической оценки (далее – СЭО). На сегодняшний день институт СЭО не получает развернутого законодательного регулирования в Российской Федерации. В этой связи особый интерес представляет Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (далее также – Киевский протокол).

Как указывалось ранее в настоящей статье, Комитет всемирного наследия неоднократно указывал на необходимость совместной российско-монгольской разработки и проведения стратегической экологической оценки любых проектов водопользования, которые могут повлиять на состояние оз. Байкал. Протокол предлагает развернутое регулирование процедуры проведения трансграничных консультаций, учета мнения общественности и подготовки экологического доклада.

Поэтому в целях обеспечения реализации института стратегической экологической оценки принимаемых решений об осуществлении Россией либо Монголией деятельности, способной оказать негативное воздействие на состояние байкальской экосистемы, представляется целесообразным либо выражение указанными странами согласия на обязательность Киевского протокола (посредством его ратификации), либо внедрение его положений в качестве протокола к существующему базовому Соглашению о сотрудничестве между Россией и Монголией.

Еще один международный договор, восприятие идей и правил которого способно обогатить сотрудничество двух рассматриваемых стран в части решения природоохранных задач (в том числе в отношении трансграничных водных объектов), – Орхусская конвенция. Она изначально содержит возможность для присоединения к ней государств, не являющихся членами ЕЭК ООН. Единственным условием этого

<sup>1</sup> URL: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2009/eia/ece.mp.eia.12.pdf> (дата обращения 20.09.2020)

<sup>2</sup> Статья 16 Федерального закона «Об охране озера Байкал» от 01.05.1999 № 94-ФЗ // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

анализируемая Конвенция в п. 3 ст. 19 называет согласие Совещания сторон.

При этом изучение документов органов «Орхусской системы» показывает, что в рамках ее структур выработалось мнение о необходимости исключения положения п. 3 ст. 19 в целях упрощения присоединения к Конвенции новых государств вне региона ЕЭК ООН<sup>1</sup>. На текущий момент эта процедура предусмотрена решением № 5 четвертой сессии Совещания сторон. Монгольские официальные лица еще в первом десятилетии текущего столетия выражали заинтересованность в присоединении к Орхусской конвенции и, как следует из документов, принимаемых на Совещаниях сторон, на протяжении ряда лет вели переговоры о деталях такого присоединения. Эти процессы отмечались на четвертой сессии Совещания сторон в 2011 г.<sup>2</sup>, однако уже на пятой сессии (2014 г.) было отмечено, что в вопросе присоединения Монголии к данной Конвенции не произошло никаких изменений<sup>3</sup>. В документах, принятых по итогам шестой сессии, вопрос о присоединении Монголии не обсуждается.

Российская Федерация, судя по содержанию официальных программных документов, выражает заинтересованность в присоединении к Орхусской конвенции<sup>4</sup>. Орхусская конвенция, являясь комплексным международным договором, юридически обеспечивающим участие граждан и институтов гражданского общества в решении природоохранных задач, обладает огромным потенциалом для развития сотрудничества двух стран.

В контексте рассматриваемой тематики интерес представляет, прежде всего, инструментарий Орхусской конвенции, посвященный осуществлению международного сотрудничества. Этой тематике посвящаются некоторые решения традиционного органа для многосторонних международных договоров природоохранной направленности – Совещания сторон.

Вторая сессия Совещания сторон состоялась в г. Алма-Ате. Одним из центральных документов, принятых на второй сессии, является Алма-Атинское руководство по содействию при-

менению принципов Орхусской конвенции на международных форумах (далее также – Руководство). Одним из основных международных форумов, самым непосредственным образом затрагивающих вопросы охраны оз. Байкал, является Совещание уполномоченных Правительства РФ и Правительства Монголии по выполнению Соглашения между Правительством РФ и Правительством Монголии по охране и использованию трансграничных вод (далее также – Совещание уполномоченных). Несмотря на то что идеи, изложенные в этом Руководстве, направлены в первую очередь на принятие решений на многосторонних форумах (п. 9), его идеология имеет значение и для реализации двусторонних соглашений.

В соответствии с указанным Соглашением с целью рассмотрения вопросов, связанных с выполнением Соглашения, такие совещания проводятся ежегодно. Однако, как отмечалось ранее в настоящей статье, информация о таких совещаниях (в том числе анонсного и итогового характера), равно как и возможности для общественных организаций участвовать в них, существенно ограничены.

Раздел 4 Алма-Атинского руководства специально посвящается доступу к экологической информации, имеющей значение в работе международных форумов. Его положения закрепляют необходимость предоставления общественности свода четко сформулированных и прозрачных стратегий и процедур, регулирующих доступ представителей населения к экологической информации, в целях придания доступу общественности более системного и результативного характера. Особой практической значимостью в контексте охраны оз. Байкал обладают и иные положения разд. 4 руководства. В них закрепляется необходимость раскрытия экологической информации, относящейся к деятельности форума в сети Интернет (п. 20), а также необходимость размещения такой информации, основываясь на принципе опережения, в ясной и доступной форме (п. 22).

В этой связи представляется необходимым разработка и постоянное функционирование интернет-портала, посвященного деятельности Совещания (или размещение указанных сведений в предлагаемом к созданию в целях укрепления взаимодействия субъектов деятельности по охране озера Байкал информационном интернет-ресурсе эколого-просветительской направленности [2]). В указанном информационном источнике целесообразно размещать как документы итогового характера (протоколы совещаний уполномоченных), так и разнообразные документы и их проекты, разрабатываемые в рамках деятельности этого международного механизма.

<sup>1</sup> Доклад о работе шестой сессии Совещания сторон (п. 71). URL: [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/Russian/ECE\\_MP\\_PP\\_2017\\_2\\_R.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/Russian/ECE_MP_PP_2017_2_R.pdf) (дата обращения: 20.09.2020).

<sup>2</sup> Доклад о работе четвертой сессии Совещания сторон (п. 34). URL: [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop4/Documents/Post\\_Session/ece.mp.pp.2011.2.rus.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop4/Documents/Post_Session/ece.mp.pp.2011.2.rus.pdf) (дата обращения: 20.09.2020)

<sup>3</sup> Доклад о работе пятой сессии Совещания сторон (п. 37). URL: [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/Documents/Post\\_session\\_docs/ece\\_mp.pp.2014.2\\_rus.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/Documents/Post_session_docs/ece_mp.pp.2014.2_rus.pdf) (дата обращения: 20.09.2020)

<sup>4</sup> О плане действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 г. : распоряжение Правительства РФ от 18 декабря 2012 г. № 2423-р // Собр. законодательства РФ. 2012. № 52. Ст. 7561.



В целом проведенное исследование показывает, что международно-правовое оформление российско-монгольского сотрудничества в сфере охраны окружающей среды и в том числе в области сохранения уникальной экосистемы оз. Байкал, может совершенствоваться по различным направлениям, включая как повышение эффективности взаимодействия сторон в рамках ранее принятых соглашений, так и посредством ратификации новых многосторонних международных договоров либо заключения двусторонних соглашений.

При этом рамочные многосторонние договоры в сфере охраны окружающей среды и принятые в их развитие документы рекомендательного характера при условии одновременного соблюдения их требований государствами-участниками обладают значительным потенциалом для усиления правовой охраны трансграничных природных систем.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Голиченков А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов : учеб. пособие для вузов. М. : Городец, 2008. 448 с.
2. Дидевич Я. Б. О создании информационного интернет-ресурса эколога-просветительской направленности в целях охраны озера Байкал // От экологического образования к экологии будущего : VI Всерос. науч.-практ. конф. по экол. образованию. Москва, 30 окт. – 1 нояб. 2019 г. : сб. материалов и докл. / под общ. ред. В. А. Грачева. М. : Фонд им. В.И. Вернадского, 2020. С. 2192–2195.
3. Колобов Р. Ю. Роль Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия в охране озера Байкал // Вопросы российского и международного права. 2020. Т. 10, № 1В. С. 482–496. <https://doi.org/10.34670/AR.2020.84.93.006>
4. О чем договорились в ходе переговоров президенты России и Монголии? URL: [https://aif.ru/politics/world/o\\_chem\\_dogovorilis\\_v\\_hode\\_peregovorov\\_prezidenty\\_rossii\\_i\\_mongolii](https://aif.ru/politics/world/o_chem_dogovorilis_v_hode_peregovorov_prezidenty_rossii_i_mongolii) (дата обращения: 15.10.2020).
5. Поровну или по-братски? В Бурятии прошли слушания о монгольских ГЭС. URL: <https://fedpress.ru/article/1766950> (дата обращения: 15.10.2020).
6. Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/> (дата обращения: 15.10.2020).
7. Романова А. Вокруг Байкала. Прошло первое заседание Правительственной комиссии по вопросам охраны озера. URL: <https://rg.ru/2020/10/15/reg-sibfo/proshlo-pervoe-zasedanie-pravitelstvennoj-komissii-po-voprosam-ohrany-bajkala.html> (дата обращения: 15.10.2020).
8. Семиренко С. Итог общественных слушаний в Бурятии: строить ГЭС на Селенге категорически нельзя. URL: <https://arigus.tv/news/item/92860/> (дата обращения: 15.10.2020).
9. Тимошкин О. А., Провиз В. И., Ситникова Т. Я. Аннотированный список фауны озера Байкал и его водосборного бассейна. В 2 т. Т. 2. М. : Наука, 2009. 980 с.
10. Ученые выяснили, что загрязняет главный приток Байкала больше всего. URL: <https://arigus.tv/news/item/127559> (дата обращения: 15.10.2020).

### REFERENCES

1. Golichenkov A.K. *Ekologicheskoe pravo Rossii: slovar yuridicheskikh terminov* [Environmental Law of Russia: Dictionary of Legal Terms: Textbook for Universities]. Moscow, 2008, 448 p. (in Russian)
2. Dicevich YA.B. O sozdanii informacionnogo internet- resursa ekologo-prosvetitel'skoj napravlenosti v celyah ohrany ozera Bajkal [On the cre-

ation of an informational Internet resource of environmental education in order to protect Lake Baikal]. *Ot ekologicheskogo obrazovaniya k ekologii budushchego* [From environmental education to the ecology of the future. VI All-Russian Scientific and Practical Conference on Environmental Education (Moscow, October 30 – November 1, 2019): Collection of materials and reports]. Ed. by V.A. Gracheva. Moscow, Fond imeni V.I. Vernadskogo Publ., 2020, pp. 2192–2195. (in Russian)

3. Kolobov R.YU. Rol Konvencii ob ohrane vseirnogo kul'turnogo i prirodnogo naslediya v ohrane ozera Bajkal [The role of the Convention on the Protection of the World Cultural and Natural Heritage in the Protection of Lake Baikal]. *Voprosy rossijskogo i mezhdunarodnogo prava* [Issues of Russian and International Law], 2020, vol. 10, no. 1V, pp. 482–496. <https://doi.org/10.34670/AR.2020.84.93.006> (in Russian)

4. O chem dogovorilis v hode peregovorov prezidenty Rossii i Mongolii? [What did the presidents of Russia and Mongolia agree on during the talks?]. Available at: [https://aif.ru/politics/world/o\\_chem\\_dogovorilis\\_v\\_hode\\_peregovorov\\_prezidenty\\_rossii\\_i\\_mongolii](https://aif.ru/politics/world/o_chem_dogovorilis_v_hode_peregovorov_prezidenty_rossii_i_mongolii) (data of access: 15.10.2020). (in Russian)

5. Porovnu ili po-bratski? V Buryatii proshli slushaniya o mongol'skikh GES [Equally or brotherly? In Buryatia, hearings were held on the Mongolian hydroelectric power plants]. Available at: <https://fedpress.ru/article/1766950> (data of access: 15.10.2020). (in Russian)

6. *Preobrazovanie nashego mira: povestka dnya v oblasti ustojchivogo razvitiya na period do 2030 goda* [Transforming our world: an agenda for sustainable development for the period up to 2030]. Available at: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/> (data of access: 15.10.2020). (in Russian)

7. Romanova A. Vokrug Bajkala. Proshlo pervoe zasedanie Pravitelstvennoj komissii po voprosam ohrany ozera [Around Baikal. The first meeting of the Governmental Commission on Lake Protection was held]. Available at: <https://rg.ru/2020/10/15/reg-sibfo/proshlo-pervoe-zasedanie-pravitelstvennoj-komissii-po-voprosam-ohrany-bajkala.html> (data of access: 15.10.2020). (in Russian)

8. Semirenko S. Itog obshchestvennyh slushanij v Buryatii: stroit' GES na Selenge kategoricheski nelzya [The result of public hearings in Buryatia: it is categorically impossible to build a hydroelectric power station on the Selenga]. Available at: <https://arigus.tv/news/item/92860/> (data of access: 15.10.2020). (in Russian)

9. Timoshkin O.A., Proviz V.I., Sitnikova T.YA. *Annotirovannyj spisok fauny ozera Bajkal i ego vodosbornogo bassejna* [Annotated list of the fauna of Lake Baikal and its drainage basin in 2 volumes. Vol. 2]. Moscow, 2009, 980 p. (in Russian)

10. Uchenye vyasnili, chto zagryaznyat glavnyj pritok Bajkala bolshe vsego [Scientists have found out what pollutes the main tributary of Lake Baikal the most]. Available at: <https://arigus.tv/news/item/127559> (data obrashcheniya: 15.10.2020). (in Russian)

## Main Directions of Development of Russian-Mongolian Cooperation in the Field of Protection of Transboundary Ecosystems

© Kolobov R. Yu., Ditsevich Y. B., 2020

The main aspects of the organization and development of cooperation between Russia and Mongolia in the field of conservation of transboundary ecological systems are considered, using the example of the lake Baikal ecosystem. Given the particular importance of efforts to ensure protection of waters of the Selenga river, the main tributary of lake Baikal and has a significant impact on the state, the largest freshwater lake on the planet, it analyses the state and highlighted some issues of legal regulation of issues of Russian-Mongolian cooperation in environmental protection. Through the analysis of the potential of the norms of international legal documents (both ratified by Russia and Mongolia, and not yet included in the list of recognized by these States as mandatory), proposals are formulated on priority measures to improve legal regulation in the field of organizing interaction between Russia and Mongolia on environmental issues. Attention is drawn to the currently unused in the protection of the lake. Baikal or the potential Of conventions on the protection of transboundary watercourses and international lakes that is not fully used; on the protection of the world cultural and natural heritage; on environmental impact assessment in a cross-border context and certain other international regulatory documents.

**Keywords:** international legal protection of the environment; lake Baikal; Russian-Mongolian cooperation; Selenga river; environmental policy of Russia and Mongolia.

**Acknowledgments:** The reported study was funded by RFBR, project number 20-011-00618 A